

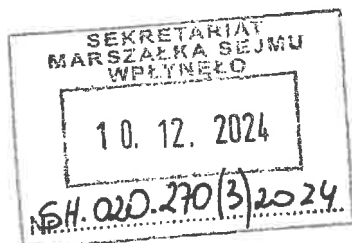
Pracodawcy
Rzeczypospolitej
Polskiej
Rok założenia 1980

Do druku nr 865

Rafał Dutkiewicz
Prezes Zarządu

Warszawa, 9 grudnia 2024 roku

DAIL/0633/12.24/AB/WW



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu

**Stanowisko Pracodawców RP do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks postępowania karnego (druk nr 865)**

szanowny Panie Marszałku!

W związku z toczącymi się pracami nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (dalej: projekt) Pracodawcy RP przedstawiają stanowisko w przedmiocie reformy instytucji tymczasowego aresztowania w Polsce.

I. Cel i uzasadnienie wprowadzanych zmian

Celem nowelizacji jest reforma instytucji tymczasowego aresztowania. Konieczność ta wynika z wieloletniej krytyki obecnej regulacji oraz praktyki jej stosowania – będącej w Polsce problemem systemowym. Negatywnie o tym zjawisku wypowiadały się polskie i zagraniczne sądy, naukowcy oraz instytucje i organizacje zajmujące się tematyką praw człowieka.

Zastosowanie tymczasowego aresztowania wpływa na życie prywatne jednostki, w tym rodzinne i zawodowe. Jednocześnie tymczasowe aresztowanie nie może spełniać funkcji kary – jest środkiem zapobiegawczym, ma więc zabezpieczać prawidłowy przebieg postępowania, a nie stanowić reakcję państwa na potencjalnie popełnione przestępstwo. W kontekście zastosowania omawianej instytucji kluczowe jest każdorazowe spełnienie konstytucyjnego testu proporcjonalności. Jednostka może być ograniczona w swych prawach lub wolnościach jedynie wówczas, gdy jest to konieczne, celowe oraz proporcjonalne¹. Co więcej art. 257 § 1 k.p.k. wskazuje, że tymczasowe aresztowanie nie może być zastosowane, jeżeli

¹ Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, *Tymczasowe aresztowanie. Standardy, które nie przyjęły się w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być?*, s. 10.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRZEDSIĘWZIĘCIA SEJMU
L. dz. SP5-NP.020.274.10.2024
Data wpływu 10.12.2024 r.

wystarczający jest inny środek zapobiegawczy. Wbrew powyższemu, praktyka okazuje się jednak odmienna.

Jak podaje Helsińska Fundacja Praw Człowieka w raporcie opublikowanym we wrześniu 2023 r., średnia liczba tymczasowo aresztowanych w 2022 r. była o około 60% większa niż w 2016 r. Ponadto wskazuje także na iluzoryczność kontroli instancyjnej postanowień o tymczasowym aresztowaniu. W 2021 r. sądy rejonowe uwzględniły jedynie 3,59 %, a sądy okręgowe tylko 0,05% zażaleń w tej kwestii².

Zauważa się także, że wielokrotnie sądy bezrefleksyjnie orzekają o zastosowaniu powyższego środka zapobiegawczego, nie rozważając nawet wolnościowych alternatyw. Uzasadnienia postanowień o tymczasowym aresztowaniu bywają enigmatyczne, przez co ani podejrzany (oskarżony) ani obrońca nie są w stanie wywnioskować, dlaczego sąd zastosował ten środek zapobiegawczy.

II. Nadużywanie instytucji tymczasowego aresztowania w kontekście gospodarczym

Należy podkreślić to, że tymczasowe aresztowanie jest coraz częściej stosowane w sprawach karnych gospodarczych, w których podejrzanym (oskarżonym) może być np. przedsiębiorca, czy osoba sprawująca funkcje kierownicze. Z uwagi na specyfikę tych spraw, konieczność stosowania środka izolacyjnego nie występuje często. Opierają się one w znacznej mierze na analizie dokumentacji³. Z pewnością nadużywanie tymczasowego aresztowania wobec przedsiębiorców nie sprzyja rozwijaniu polskiej gospodarki i funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Ryzyko wystąpienia naruszeń, nawet całkowicie nieświadomych, w polskich realiach jest duże, jeśli ma się na względzie poziom zawitości i zmienności prawa, w szczególności podatkowego. Prowadzić może to do efektu mrozącego, obawy przed rozpoczynaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Przedsiębiorca nawet jeśli nie popełni przestępstwa obawiać się może samego postępowania, także wówczas jeśli finalnie okaże się niewinny. Ponadto działalność gospodarcza zawsze wiąże się z pewnym ryzykiem a lęk przed konsekwencjami, takimi jak pozbawienie wolności bez wyroku sądu może prowadzić do nadmiernej awersji do ryzyka, co bezpośrednio wpłynie na rozwój firmy. Z uwagi na powszechność stosowania tymczasowego aresztowania sam proces może odbić się negatywnie na życiu prywatnym, rodzinie i zdrowiu danej osoby, a także prowadzonej działalności gospodarczej oraz kluczowej dla skutecznego prowadzenia biznesu nieposzlakowanej opinii.

Nadużywanie tymczasowego aresztowania niesie za sobą negatywne skutki finansowe dla Skarbu Państwa, obciąża podatników. Z jednej strony należy odnotować koszty wynikające

² Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka..*

³ Z. Ganczewska, W. Górski, P. Kładoczny, P. Kubaszewski, M. Małecki, B. Wierciński, M. Słomka, S. Tarapata, D. Zając, *Tymczasowe aresztowanie. Standardy, które nie przyjęły się w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być?*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja s. 16.

nie tylko z samego utrzymania osób tymczasowo aresztowanych, lecz także koszty odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku wyroku uniewinniającego. Ponadto osoby tymczasowo aresztowane obciążają system penitencjarny, który powinien doprowadzać do izolowania skazanych prawomocnym wyrokiem.

III. Ocena zmian legislacyjnych

Na aprobatę zasługuje propozycja nowelizacji art. 73 k.p.k., która prowadzić ma do urzeczywistnienia normy wystawionej w art. 4 dyrektywy 2013/48/UE. Zgodnie z nią państwa członkowskie muszą respektować zasadę poufności porozumiewania się pomiędzy podejrzanymi (oskarżonymi) i ich obrońcami. Wprowadzany przepis ma na celu wyeliminowanie aktualnie obowiązujących ograniczeń w tym zakresie. Projektodawca słusznie wskazuje na to, że porozumiewanie to obejmować ma spotkania, korespondencję, rozmowy telefoniczne oraz inne formy kontaktowania się, dozwolone na mocy prawa krajowego. Poufność jest kluczowym elementem zagwarantowania atmosfery wzajemnego zaufania między podejrzanym (oskarżonym) a jego obrońcą. Swobodne komunikowanie się z obrońcą jest także niezbędne dla realizacji prawa do rzetelnego procesu⁴.

Odnosnie projektowanych zmian w art. 245 k.p.k. zauważyć należy, że nie wprowadzają one znaczących modyfikacji w zakresie dyżurów adwokatów i radców prawnych – szczególnie, że w obecnym brzmieniu przepis odwołuje się do dotyczącego powyższej kwestii art. 517j k.p.k. Doprecyzowania wymaga przy tym sytuacja, kiedy zatrzymany nie ukończył 18 lat – przepis jest w tym zakresie niejasny. Należy określić kogo organ obligatoryjnie zawiadamia, skoro nie warunkuje tej czynności wniosku zatrzymanego, tj. czy jedynie osoby najbliższej, w szczególności opiekuna prawnego, czy także szkołę lub pracodawcę.

Projekt ma zmieniać także zapisy art. 245 k.p.k. poprzez zapewnienie zatrzymanemu kontaktu z obrońcą, zamiast z adwokatem lub radcą prawnym. Tę propozycję należy ocenić negatywnie, jako że nie zawsze osobie zatrzymanej stawiane są zarzuty, natomiast dopiero podejrzanemu przysługuje prawo do ustanowienia obrońcy. Chcąc zaznaczyć wyższy standard w odniesieniu do osób zatrzymanych w celu przedstawienia zarzutów można uzupełnić aktualną regulację o szczególne zasady dotyczące kontaktu z obrońcą, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrzymującego, by zastrzec swoją obecność przy kontakcie zatrzymanego z obrońcą. W tym zakresie warto także zwrócić uwagę na propozycje zmian art. 245 k.p.k. zgłaszane w maju 2021 przez Naczelną Radę Adwokacką, dotyczące m.in. możliwości nawiązania przez osobę zatrzymaną kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym z urzędu

⁴ K. Zakrzewski, *Prawo podejrzanego tymczasowo aresztowanego do kontaktu z obrońcą*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-10-2013/artykul/prawo-podejrzanego-tymczasowo-aresztowanego-do-kontakt-z-obronca> (dostęp: 04.12.2024).

jeszcze przed przystąpieniem do czynności procesowych z udziałem zatrzymanego (por. Uchwała NRA 12/2020 z dnia 8 maja 2021 r.).

Pozytywnie należy ocenić uzupełnienie art. 250 k.p.k. o § 3a obligujący prokuratora do przesłania wniosku aresztowego do sądu drogą elektroniczną, a także do obrońcy na jego wniosek. Mając na uwadze postęp technologiczny oraz konieczność sprawnego rozpoznania wniosku przez sąd i przygotowanie się obrońcy do posiedzenia aresztowego, jest to standard, który od dłuższego czasu powinien już funkcjonować. Dla uniknięcia wątpliwości należałoby rozwinąć jednak projektowany przepis poprzez wskazanie formy w jakiej obrońca może złożyć wniosek, tak aby uniknąć sytuacji, w której uwzględniany jest dopiero wniosek złożony drogą oficjalną w biurze podawczym prokuratury bądź do protokołu przesłuchania. Skoro celem przepisu jest usprawnienie procedury i umożliwienie realizacji prawa do obrony, to kluczowe jest wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości czy złożony przez obrońcę w dowolny sposób (np. pocztą elektroniczną, faxem) wniosek obliguje prokuratora do udostępnienia wersji elektronicznej wniosku o zastosowanie przez sąd tymczasowego aresztowania.

Ponadto projektuje się następujące brzmienie art. 250b § 3 k.p.k.: „Na żądanie oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza się do tej czynności obrońcę z urzędu. Zarządzenie może wydać także referendarz sądowy. Niestawiennictwo obrońcy zawiadomionego o terminie nie tamuje rozpoznania sprawy.”. W związku z funkcją gwarancyjną procesu karnego warto uzupełnić ten zapis poprzez wskazanie, że obrońca przyjął zawiadomienie o terminie czynności. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w których sekretariat sądu zawiadamia wyznaczonego obrońcę z urzędu, np. zostawiając wiadomość w sekretariacie kancelarii bądź wysyłając informację drogą elektroniczną, nie upewniając się czy zapoznał się z tą wiadomością. Jest to szczególnie istotna kwestia skoro w przypadku niestawiennictwa obrońcy uznaje się to za zgodę na prowadzenie czynności pod jego nieobecność, nie mając pewności, czy obrońca w rzeczywistości dowiedział się o terminie czynności.

Przy okazji dokonywanych zmian legislacyjnych zasadne byłoby jeszcze wyraźniejsze zaznaczenie w ich ramach, że tymczasowe aresztowanie może być stosowane jedynie w wyjątkowych przypadkach. W tym kontekście zmiana samego art. 258 § 1 k.p.k. może okazać się niewystarczająca. Wydaje się zatem zasadne, aby dokonać nowelizacji art. 257 § 1 k.p.k. („tymczasowego aresztowania nie stosuje się, jeżeli wystarczający jest inny środek zapobiegawczy”), przykładowo poprzez zaznaczenie w przepisie, że tymczasowe aresztowanie stosuje się jedynie wyjątkowo i tylko wtedy, gdy niewątpliwe jest, że inny środek zapobiegawczy będzie niewystarczający. Doprecyzowanie przepisu, którego adresatem jest sąd byłoby spójne z projektowanym art. 250b § 4 k.p.k., który ma wyraźnie obligować prokuratora do wskazania powodów dla których w jego ocenie inne środki zapobiegawcze nie są wystarczające dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu postępowania.

Pracodawcy RP popierają zmianę dotyczącą skrócenia do miesiąca dozwolonego okresu stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, o którym mowa w art. 263 § 1 k.p.k. Zwracamy również uwagę na potrzebę skrócenia czasu postępowania w sprawach karnych oraz długości faktycznego tymczasowego aresztowania. Nie może dochodzić do sytuacji, w których rzeczywiście orzeczona kara pozbawienia wolności jest krótsza niż okres pozostawania w areszcie. Obecne zasady stosowania tymczasowego aresztowania godzą w prawa człowieka, są sprzeczne ze standardami międzynarodowymi. Dają możliwość niemal nieograniczonego stosowania wskazanego środka zapobiegawczego. Polskie prawo nie określa konkretnych i jasnych podstaw do przedłużania tymczasowego aresztowania. Zgodnie z art. 263 § 2 k.p.k. sąd może przedłużyć okres jego stosowania, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności sprawy nie można było ukończyć postępowania w terminie określonym ustawowo. W praktyce decyzja co do tego czym są szczególne okoliczności leży w gestii sądu. Proponowane skrócenie maksymalnego okresu stosowania tymczasowego aresztowania byłoby dodatkowym czynnikiem motywującym do przyspieszenia postępowania karnego i zwiększenia efektywności działań wymiaru sprawiedliwości. Ogranicza możliwość stosowania tymczasowego aresztowania jako tzw. aresztu wydobywczego, tj. wymuszenia przyznania się do winy przez osadzonego. Należy wskazać za Helsińską Fundacją Praw Człowieka, że tymczasowe aresztowanie nie powinno być nigdy stosowane do nakłonienia podejrzanego (oskarżonego) do złożenia wyjaśnień dla niego niekorzystnych⁵. Pomimo, że żadne przepisy nie zakładają możliwości stosowania aresztu wydobywczego, praktyka wydaje się być inna. Mając to na uwadze należy przychylić się do zdania o wprowadzeniu ustawowego, jasno wysłowionego, zakazu stosowania aresztów wydobywczych⁶.

Powoduje konieczność częstszego kontrolowania postępów w sprawie przez sądy, co sprzyja weryfikacji czy środek ten jest stosowany prawidłowo. Długie okresy tymczasowego aresztowania skutkować mogą pogorszeniem stanu zdrowia, psychiki, negatywnym konsekwencjom dla życia prywatnego. Tymczasowe aresztowanie odciska piętno także na działalności gospodarczej i zawodowej osadzonych. Jak podaje Court Watch Polska w Raporcie „Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych”, zastosowanie omawianego środka zapobiegawczego łączy się z utratą reputacji i zaufania wynikającą ze stereotypowego utożsamiania tymczasowego aresztowania z karą pozbawienia wolności tj. z byciem postrzeganym jako przestępca. Zjawisko to z uwagi na niechęć współdziałania z osobą niegodną zaufania łączy się z utratą partnerów biznesowych. Wiąże się również z obawą współpracowników przed byciem powiązanych z tymczasowo

⁵ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport: O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, s. 22.

⁶ Z. Ganczewska, W. Górowski, P. Kładoczny, P. Kubaszewski, M. Małecki, B. Wierciński, M. Słomka, S. Tarapata, D. Zając, *Tymczasowe aresztowanie. Standardy, które nie przyjęły się w Polsce. Dlaczego jest źle? Jak powinno być?*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2024.

aresztowanym i tym samym utratą dobrej imienia. Tymczasowe aresztowanie prowadzi także do kłopotów w utrzymywaniu ciągłości pracy przedsiębiorstwa, wypłaceniem wynagrodzeń realizacją zamówień, czy też spłatą długów. W efekcie po wielokroć prowadzić może do zwolnień, pogłębiania się problemów finansowych przedsiębiorstwa, a nawet niewypłacalności⁷.

Opiniowany projekt przewiduje zmiany w art. 258 § 2 k.p.k., zgodnie z którymi zagrożenie surową karą nie będzie mogło być samoistną przesłanką pozwalającą na zastosowanie tymczasowego aresztowania. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, szczególnie biorąc pod uwagę, że przesłanka ta jest od lat poddawana krytyce. W świetle standardów wynikających z art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wymagane jest, by pozbawienie wolności wynikało z rzeczywistych wymogów interesu publicznego, przeważających nad poszanowaniem wolności jednostki. Do zastosowania tymczasowego aresztowania nie może być wystarczającą przesłanką wysokiej kary grożącej podejrzanemu (oskarżonemu). Stosując środek zapobiegawczy o charakterze izolacyjnym sąd powinien mieć niemalże pewność, że popełnił on czyn zabroniony. Ponadto w pierwszej kolejności należy rozważyć zastosowanie środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym. W obecnym kształcie przesłanka z art. 258 § 2 k.p.k. umożliwia izolację podejrzanego (oskarżonego) nawet wówczas, gdy żadne inne okoliczności nie uzasadniają w sposób dostateczny zastosowania tej instytucji prawnej. W praktyce przesłanka ta pozwala na niezwykle szerokie stosowanie przez sąd tymczasowego aresztowania, tj. w każdym wypadku, gdy pozwalają na to postawione zarzuty i wymiar potencjalnej sankcji. W tym kontekście warto wskazać, że w styczniu 2016 roku obecny Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar pełniący wówczas funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 258 § 2 k.p.k. (II.510.1292.2015.KŁS). Wniosek dotyczył brzmienia przepisu sprzed nowelizacji k.p.k. z kwietnia 2016 roku (Dz.U. z 2016 r., poz. 437), w związku z czym z przyczyn formalnych nie został rozpoznany przez Trybunał, który rozpoznawał sprawę po zmianie stanu prawnego (por. wyrok TK z 10 lipca 2019 r., K 3/16). Co jednak istotne pomimo, że brzmienie przepisu uległo w 2016 roku zmianie, to poza modyfikacją dotyczącą granicy wymiaru kary pozbawienia wolności orzeczonej przez sąd I instancji jako przesłanki aresztowej, pozostała część zmian miała w większości jedynie charakter redakcyjny a norma wynikająca z przepisu pozostała niemalże tożsama. Tym samym należy uznać, że argumenty podnoszone wówczas przez Rzecznika Praw Obywatelskich są nadal aktualne.

Oceniamy jako zasadne także uniemożliwienie zastosowania tymczasowego aresztowania w przypadku zagrożenia karą pozbawienia wolności poniżej 2 lat. Stosowanie tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa mniejszej wagi

⁷ Court Watch Polska, *Stosowanie tymczasowego aresztowania w Polsce. Wyniki badań ilościowych i jakościowych*, Toruń 2024, s. 94-98.

niesie za sobą niepotrzebne koszty dla budżetu państwa. W takim przypadku wystarczające jest zastosowanie innych środków zapobiegawczych.

Pracodawcy RP pozytywnie oceniają także proponowaną zmianę, w ramach której w celu przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, prokuratura musiałaby przedstawić dowód co do sprawnego przebiegu śledztwa. Obecnie postępowania prowadzone są w sposób przewlekły, a instytucja tymczasowego aresztowania jest nadużywana. Nie może dochodzić do sytuacji, w których prokuratura przeciąga postępowanie i nie podejmuje faktycznych działań, które zmierzają do wyjaśnienia sprawy.

Mając na uwadze standardy konstytucyjne i międzynarodowe stoimy również na stanowisku, że podejrzany (oskarżony) i jego obrońca powinni mieć zapewniony pełny dostęp do akt sprawy, szczególnie w sytuacji stosowania lub przedłużania tymczasowego aresztowania. Powyższa zmiana ma znaczenie zwłaszcza w kontekście prawa do informacji o przebiegu postępowania i przyczynach zastosowania środka izolacyjnego.

Pragniemy wskazać jednak, że w projektowanych rozwiązaniach można byłoby dokonać dalszych, pozytywnych zmian. Dotyczy to przede wszystkim możliwości zastosowania dozoru elektronicznego wobec osób tymczasowo aresztowanych. Już dziś instytucja dozoru elektronicznego w Polsce jest stosowana wobec osób prawomocnie skazanych po spełnieniu określonych prawem warunków. Z pewnością dozór elektroniczny znacząco ograniczyłby negatywne skutki społeczne aresztu tymczasowego, gdyby ten okazał się jednak konieczny.

V. Wnioski końcowe

Pracodawcy RP przyłączają się do głosów krytyki względem dotychczasowych uregulowań i praktyk odnoszących się do instytucji tymczasowego aresztowania. Popieramy rozwiązania zaproponowane w opiniowanym projekcie. Konieczność nowelizacji k.p.k. jest od lat sygnalizowana przez licznych naukowców, organizacje i instytucje. Podkreślamy to, że nadmierne stosowanie tymczasowego aresztowania oddala nas od standardów konstytucyjnych i międzynarodowych. Wpływa także na polską gospodarkę, generuje koszty budżetowe, a w odniesieniu do przedsiębiorców zniechęca do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Z uznaniem!

Rafał Dutkiewicz